

LILIANA GMEREK

Poznań

## Implementacja i ewaluacja polityki ekologicznej Unii Europejskiej

### 1. Implementacja polityki ekologicznej

Implementacja oznacza grupę procesów następujących po fazie programowania, które ukierunkowane są na realizację konkretnych celów polityki oraz wykonywane przez aktorów państwowych, supranarodowych oraz prywatnych<sup>1</sup>. Z kolei „efektywna implementacja” najogólniej określana jest jako stopień, w którym formalna transpozycja oraz praktyczne zastosowanie instytucjonalnych i instrumentalnych zmian koresponduje z celami zdefiniowanymi przez europejską legislację<sup>2</sup>. Zgodnie z podejściem *top-down*<sup>3</sup>, implementacja postrzegana jest jako politycznie neutralny proces o czysto wykonawczym i technicznym charakterze, w związku z czym często także ewaluacja tego etapu sprowadza się jedynie do określenia gdzie, kiedy i jak implementacja zawiodła oraz dlaczego nie została przeprowadzona bardziej skutecznie<sup>4</sup>. Nierzadko też, nie docenia się zdolności prawa do wpływania i kontroli administracji oraz jej działań z uwzględnieniem rozwijającego się społeczeństwa obywatelskiego, a także zewnętrznych procesów oddziałujących na interakcje między aktorami.

Jak podkreśla Peter Knoepfel<sup>5</sup> istotne w ewaluacji etapu implementacji jest uwzględnienie także takich wymiarów jak: implementujący system administracyjny, który określa jakość interwencji; struktura programu poddanego implementacji – nie tylko z punktu widzenia treści, ale sposobu wyrażenia intencji organu poprzez różne moduły interwencji<sup>6</sup>;

<sup>1</sup> P. Knoepfel, C. Larrue, F. Varone, M. Hill, *Public Policy Analysis*, Geneva 2007, s. 188–189.

<sup>2</sup> C. Knill, A. Lenschow, *On deficient implementation and deficient theories: the Reed for an institutional perspective in implementation research*, w: C. Knill, A. Lenschow, *Implementing EU environmental policy: New Directions and Old Problems*, Manchester 2000, s. 11. Niemniej definicje te różnią się w zależności od prezentowanych przez autorów koncepcji *top-down* lub *bottom-up*.

<sup>3</sup> Podejście *top-down* („góra-dół”) sprowadza się do przekonania o regulatywnej funkcji aktora państwowego lub supranarodowego, którego decyzje w sposób autorytatywny powinny być wykonywane przez grupy docelowe polityki, podczas gdy zgodnie z koncepcją *bottom-up* („dół-góra”), inicjatywa aktorów prywatnych ma służyć realizacji celów polityki. Szersza analiza w: C. Knill, A. Lenschow (red.), op. cit.

<sup>4</sup> A. Crabbé, P. Leroy, *The Handbook of Environmental Policy Evaluation*, London 2008, s. 15.

<sup>5</sup> P. Knoepfel i in., op. cit., s. 191–193.

<sup>6</sup> W przypadku Unii Europejskiej trzeba tu mieć przede wszystkim na uwadze otwartą metodę koordynacji, zaproponowaną w Strategii Lizbońskiej w 2000 roku, a także będący jej elementem, szereg tzw. „nowych” instrumentów polityki ekologicznej. Zob. m.in. A. Jordan, R. Wurzel, A. Zito, *The Rise of 'New' Policy Instruments in Comparative Perspective: Has Governance Eclipsed Government?*, „Political Studies” 2005, nr 53, s. 477–496. Obserwacje na temat stopnia konwergencji polityk ekologicznych państw, ogólnych trendów zmian, stosowanych instrumentów oraz motywacji anali-

ekonomiczna, polityczna i społeczna waga grup docelowych<sup>7</sup>, które mogą wpływać na interwencję, zdolność wpływania na zachowanie implementujących funkcjonariuszy administracji<sup>8</sup>, czynniki sytuacyjne, rozszerzające lub redukujące przestrzeń manewru w czasie implementacji<sup>9</sup>. Analiza i ewaluacja tych czynników pozwoliłaby wyjaśnić, dlaczego efektywne wdrażanie programów politycznych w zakresie ochrony środowiska należy raczej do wyjątków, niż obowiązujących reguł<sup>10</sup>.

Cechą charakterystyczną tego etapu jest rozwarstwienie objętych nim procesów oraz uczestniczących w nim aktorów w wielopoziomowej strukturze Wspólnoty. Aktorami o kluczowym znaczeniu są tutaj przede wszystkim administracje państw członkowskich, ich agencje krajowe oraz prywatne grupy nacisku na poziomie krajowych, a ponadto, sprawująca zgodnie z traktatem funkcję egzekucyjną, Komisja Europejska<sup>11</sup> (jej dyrekcje generalne, komitety eksperckie i komitologiczne, agencje) oraz zajmujące się kontrolą i przestrzeganiem *acqui* organy sądownicze – sądy krajowe oraz Europejski Trybunał Sprawiedliwości. Ramy instytucjonalne dla implementacji aktów prawa wspólnotowego oraz działań zaangażowanych aktorów stanowi Traktat o Unii Europejskiej, który w art. 4 pkt 3 TUE [art. 10 TWE] wskazuje, że Państwa Członkowskie podejmują wszelkie środki ogólne lub szczególne właściwe dla zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z Traktatów lub aktów instytucji Unii oraz ułatwiają wypełnianie przez Unię jej zadań. Jednocześnie powstrzymują się one od podejmowania wszelkich środków, które mogłyby zagrażać urzeczywistnieniu celów Wspólnoty. Należy przy tym zaznaczyć, że ponieważ ochrona środowiska należy do kompetencji

---

zują szerzej K. Holzinger, C. Knill, T. Sommerem, *Umweltpolitik zwischen Annäherung und Aufholjagd: Eine Analyse umweltpolitischer Konvergenz in 24 OECD-Ländern*, „Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht” 2010, nr 1, s. 1–31. Natomiast czynnikami zmiany w stosowaniu instrumentów polityki ekologicznej zajmują się M. Böcher, A. E. Töller, *Instrumentenwahl und Instrumentenwandel in der Umweltpolitik*, w: *Politik und Umwelt*, red. K. Jacob, F. Biermann, P.-O. Busch, P. Feindt, Sonderheft 39, Wiesbaden 2007, s. 299–322; P.-O. Buch, H. Jörgens, *Politikwandel und Konvergenz in der Umweltpolitik 1950–2000*, w: K. Jacobi i in., op. cit., s. 200–222.

<sup>7</sup> W przypadku tzw. „starych” narzędzi polityki ekologicznej, co oznacza głównie regulację (najczęściej stosowane w materii ochrony środowiska są dyrektywy), czynnik ten nie ma aż tak istotnej wagi.

<sup>8</sup> W literaturze przedmiotu temat wzorów kierowania i zarządzania procesami realizacji polityki ekologicznej szczególnie szeroko rozwija Christoph Knill oraz Andrea Lenschow. Zob. C. Knill, A. Lenschow, *Hierarchie, Kommunikation und Wettbewerb: Muster europäischer Umweltpolitik und ihre nationale Auswirkungen*, w: K. Jacob, F. Biermann, P.-O. Busch, P. Feindt (red.), op. cit., s. 223–242; C. Knill, *Europäische Umweltpolitik: Steuerungsprobleme und Regulierungsmuster im Mehrebenensystem*, Opladen 2003, s. 126–137; K. Holzinger, „Races to the Bottom” oder „Races to the Top”? *Regulierungswettbewerb im Umweltschutz*, w: K. Jacob, F. Biermann, P.-O. Busch, P. Feindt (red.), op. cit., s. 177–199.

<sup>9</sup> W przypadku polityki ekologicznej chodzić tu może między innymi o czynnik globalizacji (internacjonalizacji), europeizacji, ale także rozszerzenia Unii na Wschód w 2004 roku. Wymiar ten bardziej ogólnie próbują objąć także powyżsi autorzy w koncepcjach *governance* i *government*.

<sup>10</sup> Terminy wdrożenia dyrektywy do narodowego porządku prawnego są tak często niedotrzymywane, że terminowe wdrożenie dyrektywy staje się wyjątkiem, a nie regułą. L. Krämer, *Defizite im Vollzug des EG-Umweltrechts und ihre Ursachen*, w: G. Lübke-Wolff, *Der Vollzug des europäischen Umweltrechts*, Berlin 1996, s. 14.

<sup>11</sup> Zgodnie z art. 17 pkt 1 [211 TWE] sprawuje nadzór nad właściwym wykonywaniem i stosowaniem postanowień traktatowych oraz środków przyjmowanych przez instytucje na ich podstawie przez organy Wspólnoty, państwa członkowskie i ich obywateli.

wspólnych Unii oraz państw członkowskich<sup>12</sup>, ponoszą one na równi ze Wspólnotą odpowiedzialność za realizację podejmowanych działań chroniących środowisko<sup>13</sup>. Odnosi się to w szczególności do rozporządzeń, które poddane są bezpośredniej transpozycji do prawa krajowego oraz częściej stosowanych w obszarze ochrony środowiska dyrektyw, które wiążą państwa co do celu, a zatem wymagają uchwalenia krajowych aktów prawnych implementujących ich założenia oraz zobowiązują państwa do zgodności uchwalonych z nią środków<sup>14</sup>.

Komisja Europejska, jako tzw. „strażniczka traktatów”, nie odgrywa już tak istotnej roli na tym etapie jak w przypadku poprzednich faz. W czasie fazy implementacji wspólnotowej punkt ciężkości zostaje przeniesiony z poziomu supranarodowego na poziom narodowy, dzięki czemu Unia zasadniczo skazana jest przy implementacji swoich programów na kooperację z państwami członkowskimi<sup>15</sup>. Ponieważ implementacja wymaga nie tylko formalnej transpozycji europejskich wytycznych do narodowego systemu prawnego państw członkowskich<sup>16</sup>, ale również praktycznego ich stosowania w krajowej praktyce legislacyjnej, rolę o strategicznym znaczeniu wydaje się funkcja kontrolna Komisji w tym zakresie.

Należy jednak mieć na uwadze, że sam proces implementacji zależny jest od aktorów, którzy niekoniecznie muszą służyć efektywności działań, a wielopoziomowa struktura administracyjna, w której implementacja się odbywa<sup>17</sup>, może częściowo wyjaśniać istotne różnice między polityką na papierze a polityką w praktyce. Podczas gdy ta ostatnia może być postrzegana jako „polityczny performance”<sup>18</sup>, faktyczne różnice

<sup>12</sup> Art. 4 pkt 2 lit. E TFUE.

<sup>13</sup> Jak zauważa krytycznie Ludwig Krämer, dla ponad połowy państw członkowskich „prawo środowiska” jest w mniejszym lub większym stopniu „prawem środowiska stanowionym przez Wspólnotę”, co w praktyce oznacza, że jeżeli nie uchwalono regulacji w konkretnym przypadku na poziomie supranarodowym, większość państw także nie decyduje się na rozwinięcie narodowych metod dla ochrony, zachowania lub polepszenia jakości środowiska. Co więcej kraje takie jak Wielka Brytania, Niemcy czy Austria zdecydowały, że w ogóle nie będą podejmować się adaptacji narodowej legislacji środowiskowej, która mogłaby wychodzić naprzeciw istotnym instrumentom wspólnotowym, co jednocześnie nie wpółgra z założeniami art. 4 i 193 (możliwość utrzymania lub ustanowienia bardziej rygorystycznych środków ochronnych, które powinny być przedtem notyfikowane Komisji). Zob. L. Krämer, *EC Environmental Law*, Londyn 2007, s. 471.

<sup>14</sup> Art. 288 TFUE [249 TWE]. Szerzej na temat wspólnotowych aktów prawnych między innymi w: W. Wessels, *Das politische System der Europäischen Union*, Wiesbaden 2008; *The Lisbon Treaty. EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty?*, red. S. Griller, J. Ziller, Wiedeń 2008; *Der Vertrag von Lissabon*, red. W. Hummer, W. Obwexer, Baden-Baden 2009.

<sup>15</sup> C. Knill, *Europäische...*, s. 79.

<sup>16</sup> Warto zwrócić uwagę na fakt, że nie zawsze państwo ma obowiązek implementacji. Do wyjątków zaliczają się te przypadki, w których dyrektywa nie może zostać implementowana z przyczyn obiektywnych. Przykładowo, w ten sposób Luksemburg czy Austria nie były zobowiązane do transpozycji dyrektywy w sprawie portowych urządzeń do odbioru odpadów wytwarzanych przez statki i pozostałości ładunku, tym niemniej państwa te zobowiązane byłyby do implementacji dyrektywy w prawie odpadów pochodzących z przemysłu dwutlenku tytanu, nawet jeśli nie miałyby takiego przemysłu na swoim terytorium, jako że sytuacja ta mogłaby ulec zmianie. Zob. L. Krämer, *EC...*, s. 422.

<sup>17</sup> Zob.: T. Conzelmann, R. Smith, *Multi-level Governance in the European Union: Taking Stock and Looking Ahead*, Baden-Baden 2008.

<sup>18</sup> A. Crabbé i in., op. cit., s. 4. Również krytycznie wypowiada się Y. Papadopoulos, *Problem of Democratic Accountability in Network and Multi-Level Governance*, w: T. Conzelmann, R. Smith, op. cit.

między ambicjami oraz właściwą realizacją określane są za pomocą pojęcia deficytu implementacji.

Choć problem deficytów znany był wcześniej<sup>19</sup>, dopiero w latach 90. stał się tematem politycznie istotnym, co przejawiało się zwłaszcza w rosnącym przekonaniu o tym, że „deficyt implementacji może wywołać fundamentalne pytania o legitymizację polityki ekologicznej oraz wiarygodność procesu integracji”<sup>20</sup>. Zaobserwowane luki w realizacji polityki opierają się zasadniczo na czterech bezpośrednich przyczynach. Pierwszą z nich jest przekroczenie terminów implementacji do własnego porządku prawnego<sup>21</sup>, co w praktyce oznacza nienotyfikowanie Komisji faktu podjęcia środków w celu transpozycji aktu wspólnotowego do prawa krajowego. W przypadku niektórych dyrektyw dochodzi do przekroczenia terminu we wszystkich państwach, co dotyczyło między innymi dyrektywy dotyczącej wody pitnej<sup>22</sup>, gdzie opóźnienia wynosiły od 6 miesięcy do 4 lat (Niemcy) lub dyrektywy dotyczącej transportu odpadów niebezpiecznych, mimo tego, że powinna obowiązywać od 1985 roku, do końca 1987 r. została faktycznie wdrożona jedynie przez Belgię i Danię<sup>23</sup>. Przykładowo Wielka Brytania traktowała początkowo dyrektywy jako elastyczne instrumenty, których implementacja mogła wziąć pod uwagę kwestie finansowania, czas oraz zainteresowane grupy interesu<sup>24</sup>.

Kolejny problem stanowi wybór niewłaściwej formy prawnej dla krajowych aktów implementujących dyrektywę. Po udzieleniu informacji Komisji przez państwo członkowskie na temat wdrożenia dyrektywy, typową procedurą Komisji jest sprawdzenie, czy podjęte środki są prawidłowe (weryfikacja istniejącego tłumaczenia oraz charakteru prawnego aktów implementujących)<sup>25</sup>. Na tym etapie niejednokrotnie okazuje się, że państwa uznają za wystarczającą implementację w postaci rozporządzeń administracyjnych, wieloletnich planów czy decyzji, które zgodnie z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości nie stanowią ani godnej zaufania, ani prawnie wiążącej bazy dla praktycznego zastosowania europejskich wytycznych<sup>26</sup>. Przykładowe problemy w tym zakresie miała Wielka Brytania, która argumentowała, że w swej praktyce prawnej tradycyjnie obchodzi się bez nazywania prawnie wiążących wartości granicznych emisji<sup>27</sup>. Argumenty odwołujące się do istniejącej praktyki administracyjnej, która

---

<sup>19</sup> G. Majone, *Mutual Trust, Credible Commitments and the Evolution of Rules for a Single European Market*, Working Paper RSC 95/1 1995, za: C. Knill, J. Tosun, *Emerging Patterns of Multi-Level Governance in EU Environmental Policy*, w: T. Conzelman, R. Smith, op. cit.

<sup>20</sup> Tłum. aut. C. Knill, A. Lenschow, *On deficient...*, s. 4. Jak zauważa Andrew Jordan, deficyty implementacji stanowiły temat tabu w opinii publicznej, A. Jordan, *Environmental...*, s. 7.

<sup>21</sup> Zob. K. Holzinger, *Politik des kleinsten gemeinsamen Nenners? Umweltpolitische Entscheidungsprozesse in der EG am Beispiel der Einführung des Katalysatorautos*, Berlin 1994, s. 61; C. Knill, *Europäische Umweltpolitik...*, s. 81.

<sup>22</sup> Dyrektywa nr 76/160/EWG z dnia 8.12.1975 w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi. Zob. C. Knill, op. cit., s. 81, K. Holzinger, op. cit., s. 62.

<sup>23</sup> Ibidem.

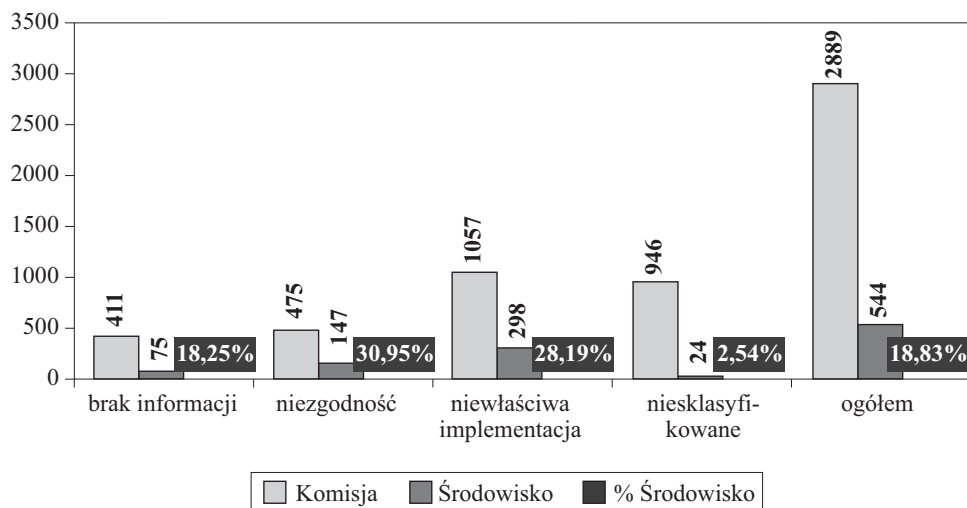
<sup>24</sup> N. Haigh, C. Lanigan, *Impact of the UE on UK Policy-Making*, w: *UK environmental policy in the 1990s*, red. T. Gray, Basingstoke 1995, s. 18–37.

<sup>25</sup> T. Beichelt, *Deutschland und Europa. Die Europäisierung des politischen Systems*, Wiesbaden 2009, s. 194.

<sup>26</sup> C. Knill, *Europäische...*, s. 82.

<sup>27</sup> K. Holzinger, op. cit., s. 62.

gwarantuje zastosowanie dyrektywy nie zostały zaakceptowane przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości także w przypadku Holandii i dyrektywy dotyczącej jakości wody w kąpieliskach<sup>28</sup>.



Ryc. 1. Typy naruszenia prawa wspólnotowego (31.12.2009)

Źródło: Statystyki Dyirekcji Generalnej Środowisko, <http://ec.europa.eu/environment/legal/law/statistics.htm> (dostęp 6.06.2010).

Na poziomie formalnym deficyty pojawiają się również w samej treści implementującego aktu prawnego, czyli niepoprawnym wdrożeniu dyrektywy. Państwa członkowskie mają przy tym skłonność do stosowania rozszerzającej wykładni i własnych interpretacji nieokreślonych pojęć prawnych, definicji albo niewłaściwego przekładu odstępstw od reguły, albo tylko częściowych lub niewłaściwych określeń wartości granicznych zdefiniowanych w dyrektywie<sup>29</sup>. Niewłaściwe tłumaczenia mogą bardziej bezpośrednio ograniczać prawa i obowiązki adresatów dyrektywy<sup>30</sup>. Przykładem jest transpozycja definicji „odpady” (*waste*) oraz „odpady niebezpieczne” (*hazardous waste*) w dyrektywach nr 75/442 oraz 91/689<sup>31</sup>, w których państwa często zamiast określenia *hazardous waste* stosowały inne, mniej konkretne, jak na przykład „odpady szczególne”, „odpady, które podlegają kontroli”, „odpady chemiczne”, „odpady przemysłowe” itp.<sup>32</sup> Te różnice lingwistyczne miały praktyczne konsekwencje w zakresie monitoringu, nadzoru, statystyk czy kontroli administracyjnych, które wpływały z ko-

<sup>28</sup> Dyrektywa nr 76/160/EWG z dnia 8.12.1975. Zob. Komisja v. Włochy (C-429/85) z dnia 23.02.1988; Komisja v. Holandia (C-339/87). Zob. L. Krämer, *EC Environmental...*, s. 420–421.

<sup>29</sup> K. Holzinger, op. cit., s. 63.

<sup>30</sup> T. Beichelt, op. cit., s. 236.

<sup>31</sup> Dyrektywa nr 75/442 dotycząca odpadów z dnia 15.07.1975; dyrektywa nr 91/689 dotycząca niebezpiecznych odpadów z dnia 12.12.1991.

<sup>32</sup> L. Krämer, op. cit., s. 421.

lei na prawa aktorów prywatnych, jednostek czy funkcjonowanie administracji<sup>33</sup>. Przykładem braku precyzyjności definicji legislacyjnych jest wspomniana już dyrektywa dotycząca wody pitnej, w przypadku której Irlandia zastosowała interpretację, że „duża liczba” kąpiących się obejmuje co najmniej 10 tysięcy kąpiących się rocznie, a w związku z tym dyrektywa ta nie znajduje w Irlandii zastosowania<sup>34</sup>. W przeciwieństwie do tego przypadku wiele państw w ogóle rezygnuje z precyzowania we własnym ustawodawstwie zawartych w dyrektywach wartości granicznych lub wprowadza nie przewidziane dyrektywą wyjątki. Wdrożenie dyrektywy o wolnym dostępie do informacji na temat środowiska w Niemczech oznaczało, że nie „wszystkie” – jak przewidywała dyrektywa – informacje na temat ochrony środowiska, w posiadaniu których znajduje się krajowa administracja zostaną udostępnione obywatelom, lecz jedynie te, które pochodzą z urzędów zajmujących się ochroną środowiska. W przypadku administracji, dla której jest to zadanie poboczne, jak na przykład urząd budowy dróg, dostęp do informacji nie był możliwy<sup>35</sup>.

Niemniej fakt, że państwo dokonało transpozycji dyrektyw wspólnotowych do własnego prawa nie necessarily musi oznaczać, że treść regulacji jest wykonywana. Niektóre kraje z relatywnie dobrymi wynikami implementacji (Hiszpania) mają bardzo słabe rezultaty, kiedy dochodzi do właściwego wykonywania prawa wspólnotowego<sup>36</sup>. Niewłaściwe albo niepełne zastosowanie aktu implementującego odnosi się zwłaszcza do niewystarczającego określenia obszarów, których dotyczą normy, niedotrzymywania wartości granicznych<sup>37</sup>, brakujących wytycznych co do pomiaru zawartości poddanych restrykcji substancji, nie stosowania się do obowiązku sporządzania programów restrukturyzacji, wymaganych raportów itp.<sup>38</sup> Jak pokazuje praktyka zastosowania dyrektywy o wolnym dostępie do informacji na temat środowiska, w wielu państwach członkowskich prawo wglądu do dokumentów nie jest stosowane często z powodu przeszkód administracyjnych takich jak na przykład wymóg poniesienia wygórowanych kosztów administracyjnych<sup>39</sup>. Podobnie w przypadku w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi, niektóre państwa wskazywały, że nie mogły zmierzyć zdefiniowanej przez komisję najniższej koncentracji substancji szkodliwych w zbiornikach wodnych, ponieważ nie zastosowano wystarczająco dokładnych wytycznych co do pomiaru, na bazie których byłoby to możliwe<sup>40</sup>.

Podczas gdy istnieje ogólny konsensus co do tego, że środowisko potrzebuje adekwatnej ochrony oraz, że rozwój ekonomiczny powinien być *zrównoważony, ciągły i trwały*, implementacja konkretnych, legalnie wiążących środków prawnych okazuje się trudna, gdy w grę wchodzi narodowe interesy<sup>41</sup>. Państwa próbują niejako *ex post*

<sup>33</sup> Problem ten dotyczy również błędnych tłumaczeń słów, które choć występują w obu językach, różnią się znaczeniowo w kontekście obu porządków prawnych. Ibidem, s. 423.

<sup>34</sup> Interwencja Komisji zmusiła Irlandię do ostatecznej zmiany tego kryterium.

<sup>35</sup> L. Krämer, *Defizite im Vollzug...*, s. 15.

<sup>36</sup> T. Börzel, *Non-Compliance in the European Union. Pathology or Statistical Artifact?*, „Journal of European Public Policy” 11/2, s. 181–336 (special issue); C. Knill, op. cit., s. 82.

<sup>37</sup> Komisja v. Republika Federalna Niemiec, C-361/88 z dnia 20.05.1991.

<sup>38</sup> K. Holzinger, op. cit., s. 65.

<sup>39</sup> C. Knill, op. cit., s. 82.

<sup>40</sup> Ibidem.

<sup>41</sup> L. Krämer, *EC Environmental...*, s. 423.



uniknąć ponoszenia kosztów przyjętych rozwiązań<sup>42</sup>, a wina często nie leży po stronie przyczyn technicznych, co raczej politycznych. Badania empiryczne wskazują, że rządy krajowe stosują różne praktyki w obchodzeniu się z niewygodną legislacją wspólnotową<sup>43</sup>, niejednokrotnie posługując się strategią „przeciągania” (*fence-sitting*) lub „tastyką odczekania” (*foot dragging*)<sup>44</sup>. Z drugiej strony jednak prawo wspólnotowe może być postrzegane jako element obcy, zewnętrzny, a działania podejmowane przez Komisję jako „importowane”<sup>45</sup>. Implementacji nie ułatwia także fakt, że pozytywne aspekty oddziaływania podejmowanych środków na środowisko obserwowalne są w średniej i długiej perspektywie czasu, podczas gdy koszty ich stosowania są regularne i zwykle wysokie<sup>46</sup>.

Niejednokrotnie przyczyny deficytów implementacji mają charakter instytucjonalny lub administracyjny. Ponieważ prawo wspólnotowe tworzone jest na innej bazie niż porządku krajowe, może być ono sformułowane w oparciu o inne koncepcje, teorie lub posiadać inną strukturę<sup>47</sup>, które nie zawsze odpowiadają krajowemu prawu lub strukturze krajowej (tzw. *misfits*)<sup>48</sup>. Przykładowo art. 9 pkt 2 dyrektywy dotyczącej ochrony dzikiego ptactwa<sup>49</sup> upoważnił lokalne władze zajmujące się ochroną przyrody do przyznawania derogacji w kwestii handlu, polowań oraz zakazów wprowadzonych dyrektywą, podczas gdy tego rodzaju władze w Irlandii w ogóle nie istnieją. Ponadto zastosowanie dyrektywy musi objąć terytorium całego państwa, co oznacza, że odpowiedzialność za kwestie środowiska może spoczywać także na władzach regionów, co w przypadku państw federacyjnych lub posiadających obszary autonomiczne, takie jak Austria, Belgia, Niemcy, Włochy czy Hiszpania, może rodzić dodatkowe problemy<sup>50</sup>. Przykładowo egzekucja legislacji środowiskowej w Wielkiej Brytanii wykonywana jest częściowo przez Walię, Szkocję, Irlandię Północną i Gibraltary, a w Finlandii z uwzględnieniem specjalnego statusu Wysp Alandzkich, a w Niemczech jest wykonywana częściowo przez każdy z szesnastu landów. Pełne wdrożenie dyrektywy nie jest możliwe, póki nie obejmie ona swym działaniem całego terytorium państwa.

Niektórzy krytycy jako przyczynę deficytu implementacji widzą luki w funkcjonowaniu Komisji, która jest organem odpowiedzialnym za odpowiednią kontrolę realizowanych postanowień traktatowych<sup>51</sup>. Do dyspozycji Komisji stoją w tym przypadku dwa rodzaje działań kontrolnych. Po pierwsze sprawdza ona, czy rządy państw członkowskich przekazały informacje dotyczące transpozycji dyrektywy do systemu prawa

<sup>42</sup> K. Holzinger, op. cit., s. 63.

<sup>43</sup> T. Beichelt, op. cit., s. 94.

<sup>44</sup> Zob. T. Börzel, *Pace-Setting, Foot-Dragging and Fence-Setting: Member State Responses to Europeanization*, „Journal of Common Market Studies”, vol. 40/2, s. 803–824.

<sup>45</sup> *The feeling persists that Community rules are 'foreign law'* („pozostaje wrażenie, że zasady Wspólnoty są «prawem obcym»” – tłum. aut.). *Biała Księga Komisji Europejskiej*, COM (2001) 428.

<sup>46</sup> K. Holzinger, op. cit., s. 60.

<sup>47</sup> L. Krämer, op. cit., s. 434.

<sup>48</sup> A. M. Sbragia, *Environmental Policy*, w: *Policy-Making in the European Union*, red. H. Wallace, W. Wallace, Oxford 2000, s. 306. Szerzej tą tematykę w kontekście europeizacji omawia także T. Beichelt, op. cit.

<sup>49</sup> Dyrektywa w sprawie ochrony dzikiego ptactwa, nr 79/409/EWG z dnia 2.04.1979.

<sup>50</sup> L. Krämer, op. cit., s. 422.

<sup>51</sup> K. Holzinger, op. cit., s. 66; T. Beichelt, op. cit., s. 96.

krajowego oraz czy środki krajowe są zgodne z prawnego i politycznego punktu widzenia, z wymaganiami Wspólnoty. Po drugie zadaniem Komisji jest kontrola praktycznej realizacji treści dyrektyw, a w przypadku gdy krajowe regulacje pozostają w sprzeczności z prawem Wspólnotowym, może wnieść sprawę do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości<sup>52</sup>.

Odkąd problem deficytów stał się bardziej palący, Komisja na życzenie Parlamentu, zaczęła publikować coroczne raporty na temat postępów w legislacji wspólnotowych aktów prawnych<sup>53</sup>, a od 2000 roku Parlament organizuje systematycznie debaty w Komitecie do spraw środowiska, w czasie których Komisja musi prezentować dane na temat monitoringu wdrażania aktów środowiskowych<sup>54</sup>. W kontekście wejścia w życie Traktatu z Lizbony oraz zwiększonej roli Parlamentu, można mieć nadzieję na większy wpływ na praktykę tego typu spotkań.

W roku 1984 powołana została oddzielna jednostka zajmująca się nadzorem transpozycji prawa wspólnotowego w ramach dyrekcji generalnych<sup>55</sup>. Praktycznie wszystkie dyrektywy środowiskowe od połowy lat 70. zawierają zapis o konieczności sporządzania raportów z przebiegu implementacji dyrektywy, dla których typowym okresem czasu są 3 lata. Jak zauważa jednak Ludwig Krämer, system ten nie przyniósł oczekiwanych rezultatów odkąd ani państwowe raporty implementacyjne, ani komisyjne raporty porównawcze nie były tworzone regularnie<sup>56</sup>. Jeżeli już przysyłano raporty z przebiegu implementacji, zawierały one trudno porównywalne ze sobą dane, pomijając monitoring częstotliwości i intensywności występowania niezgodności oraz luk w prawie, a także osiągane rezultaty nie tylko w implementacji, ale w stanie jakości środowiska. Mimo podejmowanych prób zmian prawnych, sytuacja się nie poprawiła<sup>57</sup>.

Co więcej transpozycja i stosowanie międzynarodowych konwencji w obszarze ochrony środowiska, do których Unia Europejska i jej państwa członkowskie zgłosiły akcesję, w dalszym ciągu nie podlega monitoringowi. Wyjątek stanowi przypadek bezpośredniej transpozycji międzynarodowej konwencji do regulacji środowiskowych prawa wspólnotowego w postaci dyrektywy, która jednak wówczas podlegała monitoringowi na podobnych zasadach co inne dyrektywy<sup>58</sup>.

<sup>52</sup> A. Lisowska, op. cit., s. 145.

<sup>53</sup> A. Sbragia, op. cit., s. 306.

<sup>54</sup> Raporty te ukazują się z pewnym opóźnieniem, nie zawierają też wszystkich danych, co uzależnione jest od czasu, w jakim państwa dostarczają Komisji swoje dane. Wyjątkiem są Dania, Szwecja i Finlandia, które przedstawiają regularne sprawozdania o środkach przedsięwziętych w celu transpozycji aktów. Zob. A. Jordan, *The implementation...*, s. 80. Ludwig Krämer wyraża się bardziej krytycznie: „Raporty implementacyjne nie odzwierciedlają w żaden sposób efektywności dyrektyw wspólnotowych”. L. Krämer, *EC Environmental...*, s. 473.

<sup>55</sup> C. Knill, op. cit., s. 162.

<sup>56</sup> L. Krämer, op. cit., s. 425–426. Wyjątek stanowi tutaj jedynie Dyrektywa z dnia 8 grudnia 1975 r. dotycząca jakości wody w kąpieliskach, z której raporty ukazywały się corocznie, co mogło wiązać się raczej ze stanem kąpielisk niż z implementacją dyrektywy.

<sup>57</sup> Ibidem, s. 428.

<sup>58</sup> Z chwilą przystąpienia Unii do międzynarodowej konwencji, staje się ona częścią prawa wspólnotowego, a państwa zobowiązane są do jego stosowania zgodnie z art. 4 ust. 3 TUE, natomiast Komisja do jej transpozycji na mocy art. 218 TFUE [300 TWE] zobowiązana jest zapewnić jej stosowanie. Niemniej Komisja nie dysponuje żadną strukturą umożliwiającą monitorowanie aplikacji tych aktów. Zob. L. Krämer, op. cit., s. 427.



W celu rozwiązania kwestii monitoringu implementacji, a tym samym realizacji Piątego Środowiskowego Programu Działania, w 1996 roku Komisja zaproponowała wprowadzenie wytycznych na temat minimalnych wymogów wobec kontroli przeprowadzanych przez inspektorów środowiskowych w państwach członkowskich, mających za zadanie sprawdzać zasadność zgłaszanych skarg na niedostosowanie prawa krajowego do unijnych dyrektyw<sup>59</sup>. Jednakże dyskusje na temat tzw. *green inspectors* nadal budzą wiele emocji oraz gwałtowny sprzeciw państw członkowskich, które stają w obronie zasady subsydiarności oraz własnej suwerenności<sup>60</sup>. Zapomina się przy tym, że tego rodzaju inspektorzy z ramienia Komisji już monitorują transpozycje prawa w zakresie konkurencji, weterynarii, kontroli celnej, polityki regionalnej oraz rybołówstwa oraz, że Rada nie była im przeciwna<sup>61</sup>.

W odpowiedzi na silną parlamentarną presję, by Komisja intensywniej monitorowała implementację norm wspólnotowych w dziedzinie środowiska, powołana została w 1990 roku w pełni niezależna od instytucji wspólnotowych, Europejska Agencja Środowiska (EEA – *European Environment Agency*), która jest sukcesorką istniejącej od 1985 roku sieci CORINE (*Coordinated Information on the Environment*)<sup>62</sup>. W skład jej zarządu wchodzi po jednym przedstawicielu z każdego państwa członkowskiego, a także Norwegii, Islandii i Lichtensteinu, jedna osoba z DG Środowisko oraz 2 eurodeputowanych<sup>63</sup>. Razem z EIONET (*European Information and Observation Network*), EEA ma za zadanie dostarczać obiektywnych, wiarygodnych oraz porównywalnych informacji na temat jakości środowiska<sup>64</sup>. W swej praktyce działa w ścisłej kooperacji z administracjami krajowymi, dzięki czemu rola, jaką odgrywają w niej krajowi ministrowie środowiska jest znacząca. Krytycy zauważają, że może prowadzić to do marginalizacji organizacji ekologicznych oraz władz lokalnych, a tym samym przełożyć się na niższą jakość danych<sup>65</sup>. Choć regularne badania na temat stanu środowiska są niewątpliwą zasługą Agencji, rola EEA w zakresie monitorowania implementacji jest znikoma<sup>66</sup>.

Inicjatywą, która w ostatnich latach rozbudziła nadzieję na zmianę tej sytuacji, było powołanie Europejskiej Sieci do spraw Implementacji i Stosowania Prawa Ochrony Środowiska – IMPEL (*The European Network for the Implementation and Enforcement*

---

<sup>59</sup> *Communication on the Implementation and Enforcement of the Environmental Law*, COM (96) 500, z dnia 22.10.1996.

<sup>60</sup> Rezolucja Rady C321 z 7.10.1997. W wyniku niezgodności co do ustaleń jej siedziby (Kopenhaga), formalnie rozpoczęła działalność dopiero w 1994 roku.

<sup>61</sup> L. Krämer, op. cit., s. 461.

<sup>62</sup> Szerzej na temat EEA w: R. Dilling, *Improving Implementation by Networking: The Role of the European Environment Agency*, w: *Implementing EU Environmental Policy: New Directions and Old Problems*, red. C. Knull, A. Lenschow, Manchester 2000, s. 62–86.

<sup>63</sup> A. Sbragia, op. cit., s. 303.

<sup>64</sup> Różni się zatem zakresem obowiązków od Amerykańskiej Agencji Ochrony środowiska (*Environmental Protection Agency*), która może wdrażać jak i proponować nowe regulacje środowiskowe.

<sup>65</sup> B. Wynne, C. Waterton, *Public Information on the Environment: The Role of the European Environment Agency*, w: *British Environmental Policy and Europe: Politics and Policy in Transition*, Londyn 1998, s. 128; *Czwarty Roczny Przegląd wdrażania i przestrzegania wspólnotowego prawa ochrony środowiska 2002*, Luksemburg 2003, s. 20–25 ([http://www.ukie.gov.pl/HLP/files.nsf/0/585D74FFDCA8F9BFC1256E8100417B3E/\\$file/4\\_przeglad.pdf](http://www.ukie.gov.pl/HLP/files.nsf/0/585D74FFDCA8F9BFC1256E8100417B3E/$file/4_przeglad.pdf), dostęp 6.06.2010).

<sup>66</sup> L. Krämer, op. cit., s. 427.

of *Environmental Law*), tworzonej przez urzędników Komisji i przedstawicieli istotnych narodowych i lokalnych władz<sup>67</sup>. Miała ona rozważać możliwości stosowania aktów wspólnotowych oraz co ważniejsze, stanowić forum wymiany dobrych praktyk i doświadczeń państw członkowskich, umożliwiać wymiany kadr oraz opracowywanie różnych aspektów stosowania instrumentów polityki ekologicznej, a także zająć się strukturalnymi problemami wykraczającymi poza pojedyncze subpolityki ochrony środowiska (woda, odpady, powietrze, ochrona przyrody etc.)<sup>68</sup>. Propozycja powołania tego typu struktury pojawiła się w Piątym Środowiskowym Programie Działania z inicjatywy Komisji. Planowana sieć miała mieć na celu „w pierwszym rzędzie wymianę informacji i doświadczenia oraz rozwój wspólnego podejścia w praktyce, pod zwierzchnictwem Komisji” (5 Środowiskowy Program Działania, 1993). W tym samym czasie państwa członkowskie rozpoczęły jednak samodzielne starania w celu powołania nieformalnego mechanizmu poza poziomem wspólnoty, a tym samym uniknięcia powołania struktury, dającej Komisji więcej możliwości monitorowania działań środowiskowych. Dlatego też, choć w składzie IMPEL zasiada przedstawiciel Komisji, sama sieć ma charakter międzyrządowy i nieformalny.

Podobnie oddolny charakter ma również *European Union Forum of Judges for the Environment*, założone w 2004 roku z inicjatywy sędziów najwyższych instancji krajowych sądów Belgii, Francji, Włoch oraz Anglii i Walii. Stowarzyszenie działające zgodnie z belgijskim prawem ma na celu promocję stosowania prawa wspólnotowego i międzynarodowego na poziomie krajowym, poprzez kształcenie sędziów prawa ochrony środowiska oraz wymianę doświadczeń. Głównym założeniem forum jest dążenie do wzrostu świadomości wśród sędziów na temat kluczowej roli sądów narodowych w efektywności realizowania strategii zrównoważonego i trwałego rozwoju. Tym niemniej źródłem tej inicjatywy jest Program Środowiskowy Narodów Zjednoczonych (UNEP), który zainicjował spotkanie sędziów sądów najwyższych oraz szefów jurysdykcji krajowych na światowy szczyt w Johannesburgu w 2002 roku<sup>69</sup>. Jednakże wpływ tego typu działań oddolnych, choć ma znaczenie jakościowe dla wykonywania prawa, jest dość ograniczony w kontekście monitoringu implementacji, zwłaszcza, że obie organizacje zajmują się przede wszystkim działaniami o charakterze horyzontalnym.

Istotnym źródłem informacji na temat naruszeń traktatów jest skarga obywatelska. Wprowadzona w latach 60., od połowy lat 80. obejmuje także skargi środowiskowe<sup>70</sup>, w celu uzyskania informacji o pozatechnicznych barierach w wolnym przepływie dóbr. Skargi pochodzą od obywateli, organizacji ekologicznych oraz ekspertów, deputowanych regionalnych, krajowych i europejskich, lokalnej administracji, partii politycznych, ambasadorów, a czasami nawet od ministrów do spraw środowiska państw członkowskich. Jak wskazuje 25. sprawozdanie w sprawie kontroli stosowania prawa wspólnotowego<sup>71</sup> około 70% skarg można zamknąć przed wystosowaniem wezwania

<sup>67</sup> Zob. też <http://impel.eu/> (dostęp 6.06.2010).

<sup>68</sup> A. Lenschow, op. cit., s. 322.

<sup>69</sup> Szerzej <http://www.eufje.org> (dostęp 10.03.2010); T. Greiber, *Judges and the Rule of Law. Creating the Links: Environment, Human Rights and Poverty*, Bonn 2006, s. 81–92.

<sup>70</sup> L. Krämer, *EC Environmental...*, s. 429.

<sup>71</sup> COM(2008) 777 z dnia 18.11.2008.

do usunięcia uchybienia, około 85% zamyka się przed wydaniem uzasadnionej opinii, natomiast aż 93% przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał<sup>72</sup>.

Od połowy lat 80. Komisja podejmowała się rejestracji każdej skargi, lecz w latach 1999 i 2002 zmieniała swoje postanowienia, uzasadniając ostatecznie odmowy rejestrowania skarg, w momencie, gdy przedstawiciele Komisji uważają, że nie istnieje naruszenie prawa<sup>73</sup>. Praktyka pokazuje, że skarga w zakresie ochrony środowiska ma większą szansę na sukces, jeśli konflikt między interesem ekologicznym a ekonomicznym jest przedmiotem publicznej dyskusji oraz mobilizuje opinię publiczną, co staje się często ważnym instrumentem działań organizacji ekologicznych i grup interesu<sup>74</sup>. W tym miejscu należałoby również zwrócić uwagę na kwestie akcesji nowych państw do Wspólnoty, w przypadku których stosowanie skargi nie jest tak popularne jak w przypadku starej „piętnastki”. Ulrich Sedelmeier zauważa, że przykładowo w latach 2005–2006 skarga obywatelska prowadziła do wykrycia około połowy naruszeń prawa wspólnotowego w „starych” państwach członkowskich, podczas gdy w „nowych państwach” wskaźnik ten wynosił jedynie 22–24%<sup>75</sup>. Około połowę naruszeń Komisja wykryła poprzez brak informacji od państwa na temat wdrożenia dyrektywy. Może to wskazywać z jednej strony na brak konieczności zgłaszania skarg wobec szybkiej implementacji dyrektyw wspólnotowych, z drugiej jednak na fakt, że nowe państwa członkowskie nie są w pełni świadome swoich praw, ani przyzwyczajone do stosowania instytucji skargi obywatelskiej.

Istotnym instrumentem identyfikującym naruszenia w przestrzeganiu prawa wspólnotowego, z którego korzysta Komisja są petycje do Parlamentu, przy rozpatrywaniu których Parlament wzywa Komisję do dostarczenia informacji wyjaśniających. Nawet jeśli petycje nie prowadzą do wszczęcia postępowania w sprawie uchybień przeciwko państwom, stanowią istotne źródło informacji na temat problemów społecznych. Od lat ochrona środowiska stanowi najliczniejszą kategorię spraw będących przedmiotem petycji (146 z około 420 spraw – dotyczących w szczególności zanieczyszczenia powietrza i wody oraz nadmiernego hałasu)<sup>76</sup>.

W latach 2006–2007 dodatkowo Komisja wprowadziła mechanizm rozwiązywania problemów EU PILOT<sup>77</sup>, który ma ułatwić przepływ pytań i wątpliwości obywateli,

<sup>72</sup> Jak zauważa Andrew Jordan, sprawy przed Trybunałem są długotrwałe, szczególnie skomplikowane, wymagające większego zaangażowania Komisji. Decyzja o skierowaniu sprawy do Trybunału nie zapada w Komisji łatwo – musi zostać wcześniej sankcjonowana decyzją Służby Prawnej Komisji Europejskiej oraz otrzymać zgodę kolegium komisarzy, bowiem środek ten postrzegany jest jako krok ostateczny, na co wskazuje także procent skarg i spraw, które w Trybunałe znajdują swoje rozwiązanie. Zob. A. Jordan, *The implementation of EU Environmental Policy: A problem without a Political Solution?*, „Environmental and Planning C: Government and Policy” 1999, 17/1, s. 1–17.

<sup>73</sup> Komisja Europejska, COM (2002) 725.

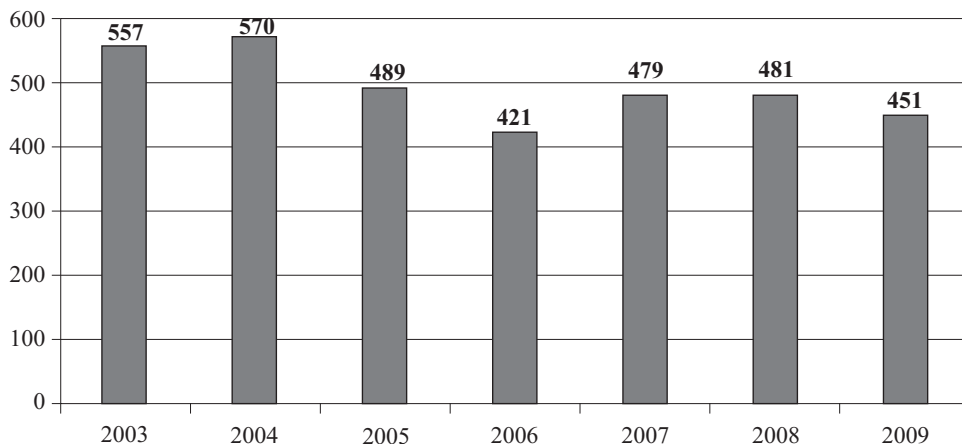
<sup>74</sup> A. Lenschow, *Environmental Policy. Contending Dynamics of Policy Change*, w: A. R. Young, M. A. Pollack, H. Wallace, *Policy-making in the European Union*, 6 edycja, Oxford 2010, s. 319.

<sup>75</sup> U. Sedelmeier, *After conditionality: post-accession compliance with EU law in East Central Europe*, „Journal of European Public Policy” 2008, nr 15, s. 818.

<sup>76</sup> COM (2008) 777 z dnia 18.11.2008, s. 3.

<sup>77</sup> Ma on realizować nowe podejście określone w komunikacie Komisji „Skuteczna Europa – stosowanie prawa wspólnotowego” (COM (2007) 502 z dnia 5.09.2007), w którym Komisja zobowiązuje się do

wymagających potwierdzenia stanu faktycznego w państwie członkowskim. Ma to zachęcić państwa do natychmiastowej odpowiedzi z pominięciem skargi obywatelskiej<sup>78</sup>. W rozpoczętym w kwietniu 2008 roku projekcie uczestniczy aktualnie piętnaście państw. Trudno jednak postrzegać ten instrument w kategoriach źródła informacji o naruszeniach prawa dla Komisji<sup>79</sup>.



Ryc. 2. Liczba naruszeń wspólnotowego prawa ochrony środowiska

Źródło: Statystyki Dyrekcji Generalnej Środowisko <http://ec.europa.eu/environment/legal/law/statistics.htm> (dostęp 6.06.2010).

W przypadku stwierdzenia przez Komisję naruszenia prawa wspólnotowego przez władze ustawodawcze, wykonawcze lub sądownicze państwa członkowskie, Komisja ma prawo rozpoczęcia procedury zgodnie z art. 258 TFUE [226 TWE]<sup>80</sup>. Jeżeli państwo nie stosuje się do wyroku wydanego przez ETS, Komisja może ponownie wnieść pozew do Trybunału z mocy art. 260 TFUE [228 TWE]<sup>81</sup>.

wiązuje się w rocznych sprawozdaniach bardziej skupiać się na zagadnieniach strategicznych i sektorowych oraz planowaniu pracy na przyszłość, aby lepiej osiągać cele, definiować problemy oraz znajdować ich rozwiązania.

<sup>78</sup> Komisja Europejska, *Implementing European Community Environmental Law*, COM (2008) 773/4.

<sup>79</sup> L. Krämer, *Der Vollzug...*, s. 14.

<sup>80</sup> Poza Komisją, również państwom członkowskim przysługuje prawo do wszczęcia postępowania przed Trybunałem na mocy art. 259 TFUE [227 TWE] przeciwko innym państwom członkowskim. Mimo, że państwa rzadko korzystają z zapisów tego artykułu, to stał się on podstawą do podjęcia interwencji przez Komisję podczas wykonywania przez Francję testów nuklearnych na Pacyfiku w 1995 roku. Zob. L. Krämer, *Statistics on environmental judgments by EC Court of Justice*, „Journal of Environmental Law” 2006, s. 47.

<sup>81</sup> Szerzej na temat procedur i kompetencji Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości: H. Bajo-rek-Ziaja, *Skarga do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz skarga do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, Warszawa 2006; A. Wentkowska, *Europejski Trybunał Sprawiedliwości i sądy krajowe: doktryna i praktyka w stosowaniu prawa wspólnotowego*, Sosnowiec 2005; J.-D. Mouton, C. Soulard, *Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich*, Lublin 2002; C. Mik,

Rola Trybunału w tej fazie sprowadza się w pierwszym rzędzie do zapewnienia zgodności z prawem wspólnotowym. Na mocy art. 260 TFUE może on stosować sankcje finansowe w przypadku przedłużającego się braku lub niewłaściwej implementacji<sup>82</sup>. Długość procedur, z którymi wiąże się zastosowanie obu artykułów, zwykle umożliwia państwom osiągnięcie wdrożenia zanim ETS wyda wyrok skazujący<sup>83</sup>. Do roku 2005 miały miejsce jedynie cztery przypadki<sup>84</sup>, w których Trybunał zasądził kary przeciwko państwom członkowskim. Ostatni z nich dotyczył Francji oraz transpozycji dyrektywy w sprawie zamierzonego uwalniania do środowiska organizmów zmodyfikowanych genetycznie<sup>85</sup>, kiedy to Trybunał zasądził karę 10 milionów euro ryczałtu dla Francji<sup>86</sup>.

Jak już wcześniej wspomniano, decyzja Komisji o skierowaniu sprawy do Trybunału Sprawiedliwości poprzedzona jest szeregiem procedur. Pierwszym krokiem są nieformalne kontakty z władzami państwa, a także formalna notyfikacja faktu naruszenia norm wspólnotowych państwu członkowskiemu dopuszczającemu się wykroczenia. Mimo faktu, że państwo ma dwa miesiące na oficjalną odpowiedź na informację Komisji, czas ten zwykle przedłuża się, zwłaszcza, że sprawy podlegające pod art. 258 TFUE dyskutowane są w Komisji raz na sześć miesięcy. Jeśli nie przyniesie to oczekiwanej zmiany w zachowaniu państwa, Komisja wysyła do państwa uzasadnioną opinię, a wypadku braku reakcji, składa wniosek do Trybunału Sprawiedliwości. Komisja podchodzi do tego jednak z dużą ostrożnością.

W latach 1976–2006 w Trybunale znalazło się około 500 spraw dotyczących ochrony środowiska z mocy art. 258<sup>87</sup>. Tabela 5 pokazuje ponadto tendencję do wzrostu ilości spraw dotyczących środowiska w Trybunale Sprawiedliwości każdego roku. O ile mediana skarg bezpośrednich w tym przedmiocie wynosi 44,8 spraw rocznie, nie wykazując większych wahań od średniej liczby rocznych skarg, o tyle w przypadku orzeczeń prejudycjalnych w zakresie ochrony środowiska zaobserwować można wyraźną tendencję wzrostową. Mimo akcesji nowych państw do Unii Europejskiej, może to wskazywać rosnącą świadomość prawa wspólnotowego wśród sędziów krajowych w Unii Europejskiej.

---

*Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, t. 1, Warszawa 2000, Nb. 184–191; *Implementacja prawa integracji europejskiej w krajowych porządkach prawnych*, red. C. Mik, Toruń 1998.

<sup>82</sup> A. Lenschow, *Environmental Policy. Contending Dynamice of Policy Change*, w: A. R. Young, M. A. Pollack, H. Wallace, *Policy-making in the European Union*, Oxford 2010, s. 317–318.

<sup>83</sup> Długość ta ulega wahaniom. W latach 1992–1994 wynosiła średnio 57 miesięcy i kolejno w latach 1995–1997 – 47 miesięcy, 1998–1999 – 78 miesięcy, 2000–2001 – 59 miesięcy, 2002–2003 – 45 miesięcy, a w latach 2004–2005 – 47 miesięcy. Zob. L. Krämer, *EC Environmental...*, s. 434; L. Krämer, *Die Rechtsprechung der EG-Gerichte zum Umweltrecht 2000 und 2001*, „Europäische Grundrechte Zeitschrift” 2002, s. 483; L. Krämer, *Statistics on environmental judgments bz the EC Court of Justice*, „Journal of Environmental Law” 2006, s. 407.

<sup>84</sup> Zob. L. Krämer, *EC Environmental...*, s. 436.

<sup>85</sup> Dyrektywa nr 2001/18/WE z dnia 12.03.2001. Wyrok Trybunału w sprawie Komisja v. Republika Francuska.

<sup>86</sup> Komisja v. Francja, C-304/02, z dnia 12.07.2005.

<sup>87</sup> Czwarty Roczny Przegląd wdrażania i przestrzegania wspólnotowego prawa ochrony środowiska 2002.

Tabela 5

## Działalność Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (2005–2009)

	2005	2006	2007	2008	2009
Nowe sprawy	474	537	580	592	561
Sprawy zakończone	574	546	570	567	588
Sprawy w toku	740	731	742	768	741
A	B	C	D	E	F
Sprawy w przedmiocie SiOK zakończone wyrokiem, opinią lub postanowieniem sądu	44	40	50	43	60
Skargi bezpośrednie dot. SiOK	38	54	38	49	45
Odesłania prejudycjalne dot. SiOK	8	3	15	34	33
Odwolania dot. SiOK	4	2	5	5	2
% spraw dot. SiOK (nowe sprawy)	10,8	11,2	10,3	15,9	14,3

A – <http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2010;>

B – 05/ra09\_stat\_cour\_final\_pl.pdf (dostęp 6.06.2010);

C – <http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2010;>

D – 05/ra09\_stat\_cour\_final\_pl.pdf (dostęp 6.06.2010);

E – <http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2010;>

F – 05/ra09\_stat\_cour\_final\_pl.pdf (dostęp 6.06.2010).

**Źródło:** Opracowanie własne na podstawie statystyk sądowych ETS (2005–2009), [http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2010-05/ra09\\_stat\\_cour\\_final\\_pl.pdf](http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2010-05/ra09_stat_cour_final_pl.pdf) (dostęp 6.06.2010).

Kolejne Roczne Przeglądy wdrażania i przestrzegania wspólnotowego prawa ochrony środowiska, a także sprawozdania roczne z kontroli stosowania prawa wspólnotowego publikowane przez Komisję, potwierdzają niezmienny fakt braku właściwej transpozycji środowiskowych aktów prawnych. Naruszenia prawa wspólnotowego w zakresie ochrony środowiska stanowią około 20% wszystkich spraw, których aż jedna trzecia spowodowana jest niewłaściwą transpozycją do prawa krajowego. Również orzecznictwo w przedmiocie ochrony środowiska stanowi istotny procent wszystkich wyroków Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Na braki w praktycznej implementacji prawa wskazuje wysoka liczba skarg wnoszonych do Komisji<sup>88</sup>.

Krytycy dopatrujący się w rozszerzeniu Unii o nowe państwa w 2004 i 2007 roku przyczyn deficytów implementacji stanęli wobec pierwszych pozytywnych rezultatów transpozycji prawa wspólnotowego w narodowe porządki prawne<sup>89</sup>. W przeciwieństwie do poprzedniej akcesji, nowe kraje musiały zaakceptować z kilkoma wyjątkami, całe *aqui* środowiskowe, nie ponosząc pełnych tego kosztów<sup>90</sup>. Zdaniem Ulricha Sedelmeira dobre wyniki nowych państw mogą wskazywać na sukces podejmowanych

<sup>88</sup> Przykładowo w 2002 roku wniesione zostało 555 nowych skarg dotyczących ochrony środowiska, z których znaczna ilość stanowiła też formę pytań i petycji w Parlamencie Europejskim. Stanowi to około jednej trzeciej wszystkich skarg wpływających do Komisji. Zob. *Czwarty Roczny Przegląd wdrażania i przestrzegania wspólnotowego prawa ochrony środowiska 2002*, Luksemburg 2003.

<sup>89</sup> U. Sedelmeier, *After conditionality: post-accession compliance with EU law in East Central Europe*, „Journal of European Public Policy” 2008, nr 15, s. 818; D. Benson, A. Jordan, *Environmental Policy*, w: M. Cini, N. Pérez-Solórzano Borragán, *European Union Politics*, Oxford 2010, s. 358–373.

<sup>90</sup> A. Lenschow, op. cit., 2010, s. 314; L. Krämer, *EC Environmental...*, s. 473.



środków przedakcesyjnych, ale także na ukryte braki w praktycznej transpozycji, której dane Komisji nie wykazują. „Problem wschodni” polega również na samym podejściu społeczeństw do problemów środowiskowych, jako problemów społeczeństwa dobrobytu, które państw pokomunistycznych jeszcze nie dotyczą. Zarówno społeczeństwo, jak i administracja, kieruje się przekonaniem, że rozwój ekonomiczny jest priorytetem, a kwestie ekologiczne powinny być poruszane dopiero, gdy odpowiedni poziom rozwoju gospodarczego zostanie osiągnięty<sup>91</sup>. Najpełniej zobrazowały to negocjacje na temat pakietu klimatycznego, który został uzgodniony w parlamencie i wśród liderów UE w grudniu 2008 roku, z ostateczną legislacją zaadaptowaną w kwietniu 2009 roku. Koalicja nowych państw domagała się specjalnego traktowania, tłumacząc to procesami transformacji, które w przeszłości doprowadziły do znacznego obniżenia ich emisji dwutlenku węgla do atmosfery<sup>92</sup>. Żądania te zostały jednak przegłosowane w ostatniej fazie negocjacji w świetle kryzysu finansowego.

Obserwowane obecnie spowolnienie dynamiki polityki ekologicznej, może być przypisywane kryzysowi finansowemu<sup>93</sup>. Wskazuje także na brak zarysowanych wcześniej wschodnio-zachodnich wzorów oraz istotnej roli dawnych „zielonych liderów”, którzy jak Niemcy i Wielka Brytania, nieśmiało uchylają się od ponoszenia dodatkowych kosztów w celu ochrony własnego przemysłu<sup>94</sup>.

Słaba pozycja Komisji oraz istotna rola państw członkowskich na etapie implementacji może prowadzić do wniosku, że nie należy traktować implementacji jako procesu hierarchicznego, kontrolowanego odgórnie. Zdaniem Christopa Knilla powinna być ona traktowana jako proces negocjacji między Komisją i państwami członkowskimi, w którym centralną rolę odgrywają nieformalne kontakty, a formalnie przedsięwzięte środki, są jedynie wyrazem tego co zostało ustalone dyplomatycznie. Natomiast polityczna wola państw decyduje o stopniu transpozycji uchwalanych przez UE środków<sup>95</sup>.

## 2. Ewaluacja

Ewaluacja stanowi ostatni etap modelu *policy-cycle*, przez niektórych autorów stawiany w centrum modelu polityki, ponieważ ewaluacji można poddawać każdy z omó-

<sup>91</sup> L. Krämer, s. 424.

<sup>92</sup> *The restructuring of their industrial sectors after the collapse of Communism led to a significant drop in their emissions, which has now left them in possession of significant assets in unused credits*. Zob. *Climate change divides environment ministers*, publikacja 15.03.2010, euractiv.com (dostęp 7.06.2010).

<sup>93</sup> Analiza sporządzona przez K. Holzinger może jednak stanowić argument przemawiający za tym, że presja finansowa nie jest w stanie zahamować wzrostu ilości regulacji chroniących środowisko. Zob. K. Holzinger, „*Races to the Bottom*” oder „*Races to the Top*”? *Regulierungswettbewerb im Umweltschutz*, w: K. Jacob, F. Biermann, P.-O. Busch, P. Feindt (red.), op. cit., s. 177–1999. Wpływ kryzysu na ochronę środowiska w prawie analizują szerzej L. Knopp, I. Piroch, *Umweltschutz und Wirtschaftskrise – Verschärfung des Spannungsverhältnisses Ökonomie-Ökologie?*, „*Zeitschrift für Umweltrecht*” 2009, nr 9, s. 409–413.

<sup>94</sup> A. Lenschow, op. cit., s. 314.

<sup>95</sup> C. Knill, *Europäische...*, s. 167.

wionych etapów modelu<sup>96</sup>. Ewaluacja definiowana jest na ogół jako ocena korzyści i kosztów polityki, a zatem porównanie produktów i rzeczywistych rezultatów polityki oraz treści programu działania (cele i instrumenty polityki)<sup>97</sup>. Zawiera ona wnioski na temat zmiany zachowania grup docelowych, stanowiąc empiryczny test poprawności modelu przyczynowości, na którym polityka została oparta<sup>98</sup>. W definiowaniu ewaluacji, w zależności od podejścia stosuje się różne definicje efektywnej implementacji, niemniej należy wskazać na różnice między pojęciami *impacts* (wpływ), *output* (rezultat) oraz *outcomes* (efekty). Zarówno *impacts* (oczekiwane i niepożądane zmiany w zachowaniu grup docelowych, które spowodowane jest realizacją programu politycznego) jak i *outputs* (zaplanowane rezultaty oraz stopień, w jakim zostały one osiągnięte) zalicza się do generalnej kategorii *outcomes*, czyli zamierzonych lub nieoczekiwanych, zarówno pierwotnych, jak i wtórnych, efektów, które przedsięwzięte działania wywołały. W tym kontekście skuteczność (*effectiveness*) oznacza relację między oczekiwanym efektem polityki (cele zdefiniowane w programie), a *outcomes* – tym, który pojawia się w rzeczywistości<sup>99</sup>.

Należy zauważyć, że polityka osiąga swoje cele także za sprawą sprzyjających czynników zewnętrznych lub wpływu innych polityk. Cele mogą zostać osiągnięte bez żadnej istotnej działalności polityki, choć możliwa jest też sytuacja odwrotna, gdy – choć cele nie zostały osiągnięte – bez powzięcia odpowiednich narzędzi problem stałby się poważniejszy<sup>100</sup>. Przykładowo redukcja emisji zanieczyszczeń może być efektem zastoju gospodarczego, a nie wdrażanych instrumentów<sup>101</sup>. Nierzadko jednak określenie stopnia efektywności polityki jest trudne z uwagi na niejasne, rozmyte sformułowanie jej celów, uczestnictwo wielu aktorów politycznych lub kompleksowość polityki, która jedynie rzadko obejmuje instrumenty typu *single-shots* („pojedyncze działania”), stosując raczej całą serię różnorodnych narzędzi. Znalezienie pojedynczej odpowiedzi na pytanie o przyczynowość problemu możliwe jest jedynie w wyjątkowych przypadkach, a przedstawienie „czystych” przykładów efektywności sprawia problemy. Stąd też ostatecznie rezultaty ewaluacji polityki są przedmiotem kontrowersji i debaty. Może być to spowodowane odmienną interpretacją tych samych faktów, interferencją polityki i nauki, a także strachem przed politycznym nadużyciem obiektywnych danych.

Zdaniem Anne Crabbé uwaga Unii Europejskiej i jej państw członkowskich skupia się w niewystarczającym stopniu na fakcie, że polityka będzie musiała w pewnym momencie, zwykle po jej implementacji, poddać się ewaluacji. Niewielka troska o dostępność i rodzaj oferowanych danych, koniecznych do przeprowadzenia ewaluacji jest rezultatem tego podejścia. EEA prawie nie może odpowiedzieć na podstawowe pytanie o efektywność własnych działań<sup>102</sup>.

<sup>96</sup> A. Crabbé, P. Leroy, *The Handbook of Environmental Policy Evaluation*, London 2008.

<sup>97</sup> P. Knoepfel, op. cit., s. 190.

<sup>98</sup> Ibidem, s. 221.

<sup>99</sup> P. Knoepfel, op. cit., s. 230.

<sup>100</sup> Ibidem, s. 190.

<sup>101</sup> A. Crabbé, op. cit., s. 12.

<sup>102</sup> Ibidem, s. 31–35. Problemem w tym zakresie może być nie tylko brak danych, ich niezgodność, ale także zbyt duża ilość. Przykładem jest polityka zarządzania odpadami, która stanowi tradycyjnie

Problem zmian klimatycznych dostarcza aktualnego przykładu na to, że sprzeczność danych i ich nadmiar występuje, budząc polityczne emocje. Odkąd po raz pierwszy odnotowano kwestie zmian klimatycznych oraz umieszczono problem ten w agendzie, zebrana została ogromna ilość informacji na poziomie lokalnym i globalnym, we wszystkich dyscyplinach naukowych, wskazując na kompleksowość tego zjawiska. W związku z rozprzestrzenianiem się osiągalnych danych oraz wykonaną ogromną pracą – w szczególności przez IPCC – nadal nie znaleziono wyjaśnień dla pojawiających się wokół konkretnych aspektów nieścisłości (na przykład różniący się regionalnie wpływ zmian klimatycznych, ich koszty oraz rodzaje instrumentów mitygacji i adaptacji), co stanowi pożywkę dla sceptyków. Jak zaznacza Andrea Lenschow, wydaje się, że wraz z problemem zmian klimatycznych osiągnęliśmy limit wiedzy ludzkiej. Obecnie polityka musi być kształtowana i ewaluowana w taki sposób by odpowiedzieć na pytanie, jak poradzić sobie z elementami niepewnymi, zwłaszcza w dyskusji z partnerami społecznymi w procesie decyzyjnym. Do podobnie kompleksowych zagadnień borykających się z nieścisłością danych zalicza się zarówno problem klimatu, jak i wprowadzanie organizmów genetycznie modyfikowanych lub kwestię zanieczyszczeń powietrza<sup>103</sup>. Tym nie mniej, brak danych uniemożliwia ewaluację polityki<sup>104</sup>.

Powiększający się deficyt implementacji doprowadził do podjęcia prób poszukiwania nowych instrumentów dalekich od technokratycznej i interwencjonistycznej regulacji, kierując się w stronę elastyczności w implementacji konkretnych narzędzi. Wraz z Piątym EAP sięgnięto do koncepcji polityki *bottom-up*, wprowadzając tzw. „nowe instrumenty”<sup>105</sup> do polityki ekologicznej. Stosowane dotąd podejście *top-down policy* (polityki „wykonywanej odgórnie”) zakładało osiągnięcie efektywnej implementacji za pomocą osiągnięcia zaplanowanych przez politykę celów, uwzględniając związek przyczynowy między celami, instrumentami oraz rezultatami. W praktyce oznacza to, że realizacja polityki nie jest możliwa, póki cele nie zostały osiągnięte, ignorując fakt, że na ostateczny rezultat wpływają również naukowe nieścisłości lub nieprzewidywalne czynniki społeczno-ekonomiczne<sup>106</sup>. Z kolei podejście *bottom-up*, (polityki tworzo-

---

dobrze udokumentowany obszar polityki ekologicznej, nadal jednak trudno uzyskać wiarygodne statystyki na temat kwot konkretnych typów odpadów czy ilości odpadów recyklingowanych. Ponadto między innymi w przypadku ochrony przyrody zbieranie danych w dużym stopniu zależy od dobrowolnych związków i organizacji pozarządowych, podczas gdy w innych obszarach zależy ono od aktorów prywatnych. Obie formy organizacji zbierania danych oraz ich dostarczania związane są z różnym rodzajem wpływu. Toteż decyzja o tym, kto selekcjonuje najbardziej istotne dane w wielu krajach przestaje być neutralna politycznie.

<sup>103</sup> A. Lenschow, *Environmental Policy. Contending...*, s. 36.

<sup>104</sup> A. Crabbé, op. cit., s. 36.

<sup>105</sup> *New Modes of Governance* – nowe metody zarządzania. Określenie „nowe” może wprowadzać w błąd, ponieważ konkretne formy zarządzania mogą być nowe na poziomie europejskim, często jednak istniały od lat na poziomie narodowym i międzynarodowym, jak i w państwach OECD. Ponadto można założyć, że nowe instrumenty mogą być rozumiane jako wszystkie te, które odróżniają się od klasycznego instrumentarium metod wspólnotowych. Należy jednak zauważyć, że dyferencjacja ta odnosi się raczej do modułu twardego i miękkiego zarządzania, które są raczej pewnym stopniem niż kategorią. Szerzej na ten temat między innymi: A. Warleight-Lack, R. Drachenberg, *Policy Making in The European Union*, w: M. Cini, N. Pérez-Solórzano Borragán, *European Union Politics*, Oxford 2010.

<sup>106</sup> C. Knill, A. Lenschow, *Implementing...*, s. 12.

nej „oddolnie”) próbuje zastosować znacznie szerszy wachlarz narzędzi, angażując w proces większą liczbę aktorów<sup>107</sup>. Umożliwia to dostosowanie polityki do lokalnych wymagań, zmian w konstelacji lokalnych problemów oraz do nowych odkryć naukowych. Z tej perspektywy sukces implementacji oceniany jest na podstawie kryterium zgodności z tym, czy rezultaty odpowiadają oczekiwaniom aktorów zaangażowanych w proces. Uwaga zatem skupia się na procesie oraz pytaniu o to, w jakim stopniu polityka umożliwia proces uczenia się aktorów politycznych, zdolność budowania i wsparcie rozwoju współpracy. Ma to na celu przeciwdziałanie konkretnym problemom w sposób zdecentralizowanych i spójny z interesem zaangażowanych aktorów. Nowe instrumenty mają realizować te postulaty oraz prowadzić do wzrostu efektywności i pozytywnych bodźców, których brakuje w podejściu typu *top-down*. Instrumenty nowego typu obejmują między innymi dyrektywy ramowe, miękkie prawo, koregulację, modele partnerstwa, dobrowolne porozumienia oraz dialog społeczny<sup>108</sup>.

Najbardziej dyskutowanym i forsowanym instrumentem jest tzw. podatek ekologiczny<sup>109</sup> w związku z użyciem ropy, węgla i gazu (energii nieodnawialnej), zaproponowany już w 1992 roku podczas szczytu w Rio de Janeiro. Miał pomóc odegrać Unii Europejskiej rolę lidera w globalnych negocjacjach środowiskowych oraz ustabilizować emisję CO<sub>2</sub>, przyczyniając się do zmiany klimatu. Projekt ten został jednak zawetowany przez Ecofin<sup>110</sup>.

Mimo, że ustalone zostały pewnego rodzaju dobrowolne instrumenty polityki, jednakże postęp w tej kwestii jest trudny do określenia<sup>111</sup>. Jak zauważa Christoph Knill i Andrea Lenschow w swojej analizie implementacji instrumentów tzw. „nowego podejścia”, nie można mówić o znaczącej różnicy w efektywnej implementacji, a osiągnane

<sup>107</sup> Wyraziła to jasno Komisja Europejska w *White Paper On European Governance*, COM(2001) 428, z dnia 25.7.2001 r. postulując zwiększony udział obywateli w procesie decyzyjnym.

<sup>108</sup> A. Warleight-Lack, R. Drachenberg, op. cit., s. 217. A. Jordan, K. Rüdiger, A. Zito kategoryzują instrumenty w trzy grupy: zorientowane na rynek; dobrowolne porozumienia oraz narzędzia nieformalne (m.in. EMAS, eko-etykietowanie). Zob. A. Jordan, K. W. Rüdiger, R. Wurzel, A. Zito, *New Modes of Environmental Governance: Are 'New' Environmental Policy Instruments (NEPIs) Supplementing Traditional Tools of Government?*, w: *Politik und Umwelt, Sonderheft 39*, red. K. Jacob, F. Biermann, P.-O. Busch, P. Feindt, Wiesbaden 2007, s. 283–298. Szczególnie promowane jest przez Komisję Europejską stosowanie tzw. eko-audytu (środowiskowy system zarządzania, *environmental management system*), eko-etykietowanie oraz dobrowolne porozumienia.

<sup>109</sup> Wielka Brytania, Portugalia, Grecja, Irlandia oraz Hiszpania stanowczo protestowały przeciwko tego typu podatkom. W 1993 roku prezydencja duńska była bliska osiągnięcia kompromisu akceptowanego przez te kraje, jednakże veto Brytyjczyków ostatecznie zaprzepaściło tę szansę. Prezydencja hiszpańska w 1996 roku zaproponowała inny kompromis, który został oceniony przez Szwedów, Niemców i Austriaków jako słaby, podczas gdy Brytyjczycy, Grecy, Portugalczycy oraz Irlandczycy podtrzymywali swój sprzeciw. W 1997 roku prezydencja francuska wyszła z propozycją podatku „energia IIIa”, jednakże ponownie nie osiągnięto kompromisu. Postępem była prezydencja Niemiec, które w 1999 roku doprowadziły do porozumienia trzynastu państw członkowskich Ecofin, który obejmował niższe standardy dla Hiszpanii, mimo to ani rząd hiszpański, ani irlandzki ostatecznie nie zaakceptowały dokumentu. Szerzej: A. Sbragia, op. cit., s. 312.

<sup>110</sup> A. Zito, *Integration the Environment into the European Union: the history of Controversial Carbon Tax*, w: *The State of the European Community: Building a European Polity?*, red. C. Rhodes, S. Mazey, Londyn 1995, s. 444; Sbragia, op. cit., s. 311.

<sup>111</sup> Regulacja 880/92 zachęca do stosowania w EU eko-etykietowania nie została jednak szeroko zaadoptowana mimo pewnych narodowych schematów jak na przykład niemiecki „niebieski łabędź”.

w ten sposób rezultaty mają ograniczony zasięg<sup>112</sup>. Andrew Jordan, Rüdiger Wurzel oraz Anthony Zito podkreślają także, że metoda regulacji raczej pozostanie głównym narzędziem w polityce ekologicznej, pomimo adaptacji nowych narzędzi na poziomie narodowym, głównie z powodu jej kompleksowości<sup>113</sup>.

W ocenie stopnia implementacji polityki ekologicznej należy uwzględnić szereg czynników utrudniających jej efektywną realizację, takich jak kompleksowość problemów, dostępność i analiza danych na temat implementacji oraz środowiska, charakter i struktura instytucjonalna aktorów politycznych biorących udział w procesie, ich wola polityczna czy aktualność i percepcja problemu na arenie międzynarodowej. Niezwykle jednoznaczna ewaluacja etapu implementacji następuje problemy, niemniej jest ona etapem tym istotniejszym, iż stanowi punkt wyjścia dla redefinicji problemu politycznego, będąc punktem wyjścia dla pierwszego etapu modelu *policy-cycle*.

---

<sup>112</sup> C. Knill, A. Lenschow, *Implementing...* Podobne wnioski prezentowane są również przez A. Sbragia, op. cit., s. 311; A. Jordan, K. Rüdiger, R. Wurzel, A. Zito, op. cit.; C. Knill, *Do New brooms really sweep cleaner? Implementation of New instruments in EU environmental Policy*, w: C. Knill, *Implementing...*, s. 251–283.

<sup>113</sup> A. Jordan, R. Wurzel, A. Zito, *The Rise of 'New'...*, s. 491.

